



**IdeAs**

Idées d'Amérique

**1 | Automne 2011**

**Intégrations dans les Amériques**

---

# D'une problématique locale-frontalière à un enjeu binational : le cas de la contrebande transfrontalière de carburants entre la Colombie et le Venezuela

**Amanda Andrade Benitez**

---



## Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ideas/211>

DOI : 10.4000/ideas.211

ISSN : 1950-5701

## Éditeur

Institut des Amériques

## Référence électronique

Amanda Andrade Benitez, « D'une problématique locale-frontalière à un enjeu binational : le cas de la contrebande transfrontalière de carburants entre la Colombie et le Venezuela », *IdeAs* [En ligne], 1 | Automne 2011, mis en ligne le 26 octobre 2011, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ideas/211> ; DOI : 10.4000/ideas.211

---

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.



IdeAs – Idées d'Amérique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# *D'une problématique locale-frontalière à un enjeu binational : le cas de la contrebande transfrontalière de carburants entre la Colombie et le Venezuela*

Amanda Andrade Benitez

---

## La mise en agenda<sup>1</sup> d'un problème

- 1 L'objectif de cet article est de comprendre le processus de « mise en agenda », grâce auquel une problématique frontalière opposant la Colombie et le Venezuela trouve une place dans la collaboration bilatérale entre les deux pays, en dépit des profondes différences idéologiques qui conditionnent leurs liens politiques et économiques. Le sujet traité concerne la contrebande de carburants d'origine vénézuélienne vers la Colombie. Il s'agit ici d'analyser les éléments qui ont conduit les autorités à trouver des solutions de coopération ainsi que les acteurs qui sont intervenus dans ce processus. La première partie examine les aspects économiques et sécuritaires de la frontière entre la Colombie et le Venezuela. La deuxième partie analyse cet enjeu<sup>2</sup> en tant qu'élément structurant l'agenda des deux pays. Du point de vue théorique, une approche prenant en compte les différents moments qui jalonnent l'étude d'un sujet d'intérêt politique permet de comprendre le système d'interaction dans lequel a évolué la mise en agenda du sujet traité. Notons qu'il existe deux types d'agendas : un agenda institutionnel qui se caractérise par des thèmes devant être traités par les autorités politiques ; et un agenda systémique, qui est composé des thèmes « identifiés par une communauté politique comme méritant l'attention publique »<sup>3</sup>.

- 2 La construction d'un agenda binational<sup>4</sup> n'est pas nécessairement un phénomène naturel entre deux États. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du Venezuela et de la Colombie, dont les relations diplomatiques ne faisaient pas l'objet d'un agenda bilatéral officiel avant la crise de la « Corvette Caldas » en 1987<sup>5</sup>. Paradoxalement, les craintes d'une confrontation directe furent le préalable pour que les deux présidents, V. Barco en Colombie (1986-1990) et C.A. Pérez au Venezuela (1989-1993) décident de « faire le point sur les principales questions devant être discutées entre les deux pays »<sup>6</sup>. Cet événement constitue une étape importante dans la création d'un agenda entre les deux pays voisins dans la mesure où avant cet événement, leurs relations se limitaient au règlement des différends concernant la délimitation des frontières.
- 3 L'étude de l'agenda politique -et plus spécifiquement de la mise en agenda- s'inscrit dans l'analyse des politiques publiques des sociétés démocratiques. Il s'agit d'un sujet d'étude privilégié en science politique et en sociologie. L'agenda constitue un point d'ancrage pour comprendre le « processus complexe dont sortiront des actions présentées comme des éléments d'une politique publique d'un secteur en particulier »<sup>7</sup>.
- 4 Les premiers travaux de conceptualisation de l'agenda, engagés aux États-Unis par Cobb et Elders (1983)<sup>8</sup>, ont défini cette notion comme un « ensemble général de controverses politiques » et ont permis de comprendre l'émergence de sujets « méritant l'attention des autorités politiques »<sup>9</sup>. La présence ou l'absence d'un sujet dans l'agenda politique d'un gouvernement possède une valeur cognitive. Il s'agit donc d'analyser le processus par lequel un problème politique devient progressivement objet de l'action publique. A cet égard, la mobilisation/démobilisation de l'opinion publique et, d'une manière plus générale, les facteurs qui motivent les autorités politiques à privilégier certains sujets plutôt que d'autres, sont des composantes dynamiques qu'il faut prendre en compte dans l'étude du processus de prise de décision<sup>10</sup>. Bachrach et Baratz (1963) le soulignent d'ailleurs en faisant référence à l'étude de la non-décision politique, aspect qu'il convient aussi d'examiner dans la mise en place de mesures politiques<sup>11</sup>.
- 5 L'étude de l'agenda s'effectue dans une perspective pluraliste<sup>12</sup> qui privilégie l'observation du rôle joué par les différents acteurs impliqués, afin de « faire apparaître clairement les groupes et les instances qui agissent dans un secteur en particulier »<sup>13</sup>. Toutefois, les travaux consacrés à la mise en agenda sont orientés principalement vers la politique intérieure et non vers la politique extérieure (Foucault et Irondelle, 2009).
- 6 Le sujet de cet article dépasse cette dichotomie : d'une part, il s'attache à considérer les intérêts internes des deux pays, à la fois frontaliers et nationaux ; de l'autre, il met en lumière l'émergence d'une politique bilatérale qui dépend des aléas des relations diplomatiques entre Bogotá et Caracas. La nature même de la thématique relevant à la fois de politique intérieure mais nécessitant aussi une action bilatérale, explique que la contrebande de carburants ait suivi un long processus avant de se constituer en sujet – ou enjeu donc – de l'agenda systémique.
- 7 L'analyse de Jones et Baumgartner (2005) sur l'évolution de l'agenda et la réactivité politique enrichissent notre réflexion : elle révèle que les transformations de l'agenda peuvent être liées à « l'intrusion d'enjeux ». La disponibilité de nouvelles informations ou la redéfinition de questions et d'enjeux anciens grâce à des indicateurs spécifiques établissant la gravité de la situation<sup>14</sup>, conditionnent l'intégration de ces enjeux. Il en est ainsi pour le cas traité ici. Considérée à l'origine comme une question uniquement frontalière et nationale, alors même qu'elle était liée à l'écart des prix des carburants

d'un pays à l'autre, la contrebande émerge dans l'agenda des deux pays en 1999. Au bout de huit ans, cette question devient binationale et fait l'objet de contrôles dans chaque pays, sans que l'on parvienne à une diminution de ce commerce informel. Mais elle devient dans le même temps un enjeu à part entière dans l'agenda énergétique des deux états car ses implications économiques et sécuritaires contraignent les gouvernements à s'engager dans la voie bilatérale.

- 8 Cet article examine les fondements géostratégiques de ces décisions. Le Venezuela aspire à l'intégration énergétique de l'Amérique Latine et des Caraïbes au sein d'un monde multipolaire libéré de l'hégémonie étasunienne. La Colombie cherche, quant à elle, à redonner à son agence nationale d'hydrocarbures le contrôle de la distribution des carburants dans une région frontalière toujours difficile à réguler. Ainsi, par delà la nécessité de nourrir un accord bilatéral en matière d'hydrocarbures, la Colombie et le Venezuela n'ont pas nécessairement une vision convergente sur l'intégration énergétique en Amérique latine.
- 9 Notre étude se concentre sur l'enceinte composée de l'état Táchira et le département du Norte de Santander<sup>15</sup>, cette zone est connue sous le nom de « frontière la plus dynamique de l'Amérique latine », où les populations de Villa del Rosario de Cúcuta en Colombie, et de San Antonio au Venezuela, sont liées par le pont international Simón Bolívar, le principal lieu de connexion du système métropolitain binational. Avec une population de près de trois millions d'habitants, cette région se distingue par son interdépendance économique et par la richesse des liens familiaux et culturels tissés depuis l'époque coloniale.

Carte 1 Frontière Colombie Venezuela. Enceinte Norte de Santander-Táchira



Source : Maptune.net

- 10 Malgré ces relations étroites, il a toujours été difficile pour les gouvernements centraux d'arriver à des accords suivis d'effets au sujet des questions frontalières. Cela tient au fait que le « traitement » de la frontière est au centre de problèmes sécuritaires épineux. En effet, dans les années 1980 et 1990, l'agenda sécuritaire bilatéral était axé sur la délinquance transfrontalière (vol de voitures et contrebande de produits alimentaires), les incursions intermittentes des guérillas dans le territoire du Venezuela, le trafic de drogue et les exactions des forces armées vénézuéliennes sur les populations frontalières dans le territoire colombien. Au cours de la décennie suivante, le scénario devient plus complexe. En premier lieu, l'agenda sécuritaire doit s'adapter aux nouveaux défis générés

par le conflit colombien : l'action à la frontière de ses acteurs armés (guérillas et paramilitaires) et les migrations transfrontalières des populations colombiennes victimes du conflit<sup>16</sup> figurent parmi les principaux problèmes auxquels les deux pays doivent faire face. En second lieu, chaque état continue à ignorer les revendications territoriales de son voisin. Et enfin, l'antagonisme politique entre Hugo Chávez, à la présidence du Venezuela à partir de 1999, et la Colombie, allié stratégique des États-Unis, rendront difficiles les rapprochements bilatéraux sur les questions transfrontalières<sup>17</sup>.

## La contrebande de carburants, un enjeu protéiforme

### Genèse du problème

- 11 Au Venezuela, on peut presque parler d'une tradition de trafic illégal des produits pétroliers ayant pour destination Aruba, Curaçao, et Trinité et Tobago, dans les Caraïbes ; le Brésil, la Guyane et la Colombie en Amérique Latine. Les différentiels de prix des carburants appliqués d'un pays à l'autre<sup>18</sup> et les zones frontalières que la Colombie partage avec ses voisins comme l'Equateur (586 km) et le Venezuela (2219 km) sont les facteurs principaux du développement de ce type d'activité depuis deux décennies.
- 12 Cette source de revenus informelle pour des milliers de personnes des deux côtés de la frontière s'est enracinée. Jusqu'en 2010, six mille personnes en dépendaient, pour le seul Norte de Santander<sup>19</sup>. Le développement rapide de cette contrebande tient à la forte rentabilité de cette activité, qui est elle-même liée au prix extrêmement faible des carburants vénézuéliens<sup>20</sup>. Toutefois, les vendeurs qui s'installent avec leurs bidons de vingt-cinq litres d'essence le long des principales voies du Norte de Santander, connus sous le nom de *pimpineros*, ne sont que la partie émergée de l'iceberg de la contrebande. En effet, ce commerce de carburant n'a pas pu se soustraire aux rivalités territoriales auxquelles ont participé, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les guérillas des FARC, de l'ELN et les paramilitaires colombiens<sup>21</sup>. Ils se disputent le domaine de la région binationale constituée par le bassin du fleuve *Catatumbo*. Ce territoire est composé du parc binational du même nom, situé entre le département du Norte de Santander et l'état de Táchira et recouvrant plus de 158000 hectares. Sa biodiversité, ses terres propices à l'élevage et à l'agriculture, ses ressources minières et pétrolières, ainsi que sa situation géostratégique de couloir frontalier en font un objet de convoitise<sup>22</sup>. Une partie de ce territoire a été arraché aux guérillas par les paramilitaires au prix de déplacements forcés et de l'assassinat de nombreux membres des communautés autochtones et des populations locales. En 2002, les paramilitaires s'y installent. Deux ans plus tard, ils ont pris le contrôle politique et économique d'une partie de cette zone y compris à Cúcuta. Le développement de la contrebande transfrontalière de carburant à grande échelle n'est pas étranger à cette situation. Les paramilitaires créent des réseaux bilatéraux assurant le passage des camions citernes vers la Colombie en s'appuyant, dans certains cas, sur la complicité des forces armées en charge de la surveillance de la frontière vénézuélienne<sup>23</sup>. Ces nouveaux acteurs introduisent un nouvel enjeu sécuritaire jusqu'alors inconnu mais difficile à ignorer par les gouvernements colombien et vénézuélien, comme l'illustrent les discours du Ministre des Mines vénézuélien. Ces discours soulignent en effet que la contrebande des carburants représente un problème économique et sécuritaire que la Colombie ne peut ignorer<sup>24</sup>. La contrebande de carburants, enjeu majeur de l'agenda, est, par ailleurs, intimement liée au trafic de

cocaïne. En effet, les carburants, disponibles en grande quantité et à très bas prix le long de la frontière, peuvent aussi servir de substituts aux produits nécessaires à l'extraction de l'alcaloïde de la feuille de coca<sup>25</sup>. La contrebande renforce ainsi l'attractivité de cette zone et engendre de nouvelles problématiques économiques et sécuritaires. Cette situation introduit un nouvel enjeu sécuritaire incontournable pour les gouvernements concernés qui induirait donc, selon Jones et Baumgartner (2005), une évolution de l'agenda politique.

## La demande d'action de l'État

- 13 L'existence d'une contrebande de carburants entre les deux grands pays andins précède la volonté affichée par le Venezuela de refaçonner un monde multipolaire en s'appuyant sur son énorme potentiel énergétique<sup>26</sup>. Les premiers efforts bilatéraux visant à mettre en place une « politique conjointe d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures »<sup>27</sup>, démontrent, nous l'avons vu, l'existence d'une volonté commune d'action autour de la question énergétique. La « mise en agenda » d'un problème devenu « enjeu » est un processus dynamique. Plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'un sujet attire l'attention des autorités et amorce la mise en place d'une action publique (Lagroye, 1997 ; Mény et Thoenig 1989). Mais dans le cas présent, ces conditions n'étaient pas réunies. Le « *moment déterminé* » de Cobb et Elders, qui correspond à l'instant où une problématique atteint une légitimité suffisante pour être considérée par les autorités publiques, ne s'applique pas au cas Colombo-Vénézuélien<sup>28</sup>. En effet, il s'agit ici d'un trafic qui perdure dans le temps<sup>29</sup>. Les conditions pour trouver une solution définitive de coopération dépendent donc autant de l'intensification du problème que du moment (approchement-éloignement) où il se déroule. L'enjeu énergétique dans lequel il est inséré comptera aussi pour les deux gouvernements.
- 14 La première initiative bilatérale concernant le trafic de carburants remonte à 1999. Ce commerce était alors considéré comme un problème local qui avait incité les deux pays à partager l'information sur les agents autorisés à exporter ou importer des carburants dans cette zone, et les avait poussés à renforcer, chacun de leur côté, les conditions de répression du trafic clandestin<sup>30</sup>. Bogotá et Caracas adoptèrent alors une première « définition du problème » qui visait à contrôler de la contrebande et à réprimer les importateurs, c'est-à-dire des trafiquants. Toutefois, aucun programme binational ou « enchaînement d'actions »<sup>31</sup> ne fut mis en place : les deux gouvernements se contentent de souhaiter la régularisation de ce type de commerce.
- 15 Entre les années 2000 et 2004, les initiatives bilatérales se réduisent, à la suite à des crises diplomatiques -conséquences des répercussions du conflit colombien au Venezuela- et du fait des positions adoptées par le gouvernement Chávez au moment de la présidence du colombien Andrés Pastrana (1998-2002)<sup>32</sup>. Ce dernier avait parié sur une politique de dialogue avec la guérilla. Paradoxalement, c'est entre deux pouvoirs exécutifs diamétralement opposés, le conservateur colombien Álvaro Uribe (2002-2010) et le socialiste Hugo Chávez au Venezuela (1999- ) que ce problème fait l'objet de coopération.
- 16 Les enjeux stratégiques de la politique énergétique des pays d'Amérique du sud, en particulier pour le Venezuela puisqu'ils concernent son premier produit d'exportation, seront les facteurs déclencheurs des actions conjointes qui prennent forme dès juillet 2004. Dans le cadre des négociations, les deux présidents réunis dans les installations du complexe pétrolier de l'état de Zulia ont demandé à leurs ministères de l'énergie

respectifs, de trouver une « solution complète au problème de la contrebande de l'essence et du gasoil à la frontière »<sup>33</sup>. La « Déclaration d'El Tablazo » fait référence à l'accord du Venezuela concernant la vente directe de ces produits aux sociétés choisies par le gouvernement colombien. Les deux gouvernements conviennent alors de « déterminer et de sanctionner les groupes clandestins » qui se livrent à ce type de contrebande, afin de prendre également en compte la dimension sociale qui est au cœur de cette problématique.

- 17 La proposition du Venezuela, à savoir, exporter légalement des carburants vers la Colombie, est un pas en avant, qui témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de mettre en place une politique de coopération. Les deux gouvernements vont alors travailler à la « définition globale de la question » (Lagroye : 2006) pour désigner les principaux acteurs responsables et déterminer les institutions chargées de la gestion des ressources énergétiques de chaque pays.
- 18 Chaque pays tente de limiter l'expansion de cette activité à travers des mesures proposées parallèlement par Bogotá et Caracas. Dans le cas du Venezuela, les autorités frontalières encouragent les actions de l'Etat car « la livraison des carburants est un problème de l'Etat vénézuélien et non pas de l'état du Táchira »<sup>34</sup>. Le sujet fait l'objet d'une attention particulière lors de sommets présidentiels et de consultations diplomatiques et ce jusqu'en 2007 année qui marque la signature d'un accord bilatéral<sup>35</sup>.

## Les coûts économiques et les accords de coopération bilatéraux

- 19 La Colombie, victime des prix élevés qu'elle applique aux carburants, importe en moyenne 12 500 barils de carburants illégaux par jour, ce qui correspond à des pertes fiscales évaluées à 248 millions de dollars<sup>36</sup> par an. Dans le cas du Venezuela, étant donnée l'absence de taxes sur l'essence, c'est l'entreprise Pdvsa (Petróleos de Venezuela S.A.) qui subit les plus grandes pertes<sup>37</sup>. Cette société, dont le rôle dépasse celui d'une simple industrie pétrolière, est aujourd'hui chargée de financer et d'exécuter les principaux programmes sociaux du gouvernement destinés notamment à l'aide alimentaire, à l'accès à la santé, au financement des infrastructures et à l'éducation. Ces éléments constituent l'axe fondamental de la politique du président Chávez. Entre 2006 et 2007, le pétrole exporté de manière clandestine a été évalué à 600 millions de dollars par an, soit 12 % des carburants raffinés sur le territoire vénézuélien. Ces chiffres ont toutefois été révisés à la hausse en 2008 au vu de la valeur totale du pétrole importé clandestinement en Colombie, estimée à 1,25 milliard de dollars en 2008<sup>38</sup>.

Tableau 1 Contrebande de carburants entrant en Colombie\*

Año	Barriles/día
2002**	17.000
2006	15.000
2007	13.053
2008	10.171

2009	12.930
2010	11.451

\*Provenance du carburant : Venezuela, Equateur et Pérou

\*\* Aucun chiffre n'est disponible pour les années antérieures

Sources : Ministerio de Minas de Colombia ; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

- 20 C'est aussi le cas d'Ecopetrol, la plus grande entreprise colombienne en termes d'actifs, qui est en charge de la commercialisation et de la distribution du pétrole. Autrefois entièrement nationalisée, cette entreprise est devenue progressivement une société mixte entre 2003 et 2006. Sa rentabilité et sa survie dépendent de la gestion efficace de toute la chaîne de commercialisation du pétrole dans le pays. Or, l'entreprise évalue à 270 millions de dollars annuels son manque à gagner dans les départements frontaliers<sup>39</sup>. A l'échelle du territoire frontalier, les pertes sont aussi significatives. Du point de vue fiscal, le Norte de Santander présentait en 2008 plus de 29 millions de dollars de pertes imputables à la contrebande de pétrole. Le coût total annuel de cette activité illicite s'élève alors à environ 550 millions de dollars pour l'Etat colombien<sup>40</sup>.
- 21 Dans l'état de Táchira les effets ne sont pas aussi directement visibles, car ce territoire est aussi producteur de pétrole. Le fait que la consommation de carburant du Táchira soit proportionnellement plus élevée que celle de Caracas, alors même que la population de la capitale est deux fois plus importante que celle de l'état frontalier, n'échappe pas aux autorités nationales<sup>41</sup>. Pour lutter contre la contrebande, le gouvernement vénézuélien a réduit de 20 % la livraison des carburants aux municipalités les plus proches de la frontière avec la Colombie, engendrant des situations de pénurie<sup>42</sup>. Ainsi, l'approvisionnement en carburant dans le Táchira et principalement dans les villages proches de la frontière peut prendre jusqu'à six heures.

Tableau 2 Consommation des carburants Cara

Des milliers de barils de pétrole par jour						
Lieu/Année	220	2002	2003	2004	2005	2006
Caracas	39.272	43.144	39.499	36.606	38.714	40.480
Táchira	24.282	27.467	23.247	25.033	27.484	27.845

Source : Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo

- 22 Ces données chiffrées sont importantes pour comprendre la mise en agenda de la contrebande de carburants entre le Venezuela et la Colombie. Breeman et al. (2009) soulignent que l'évolution de l'agenda peut être soumise à la cristallisation de nouveaux enjeux mais cette évolution peut aussi être liée à la réception de nouvelles informations par les autorités. Dans le cas traité, plusieurs facteurs participent à la redéfinition de la problématique et donc au renforcement de la prise de conscience par les autorités de l'importance d'une action à mener conjointement. Les coûts économiques que représente cette activité pour les agences énergétiques nationales Pdvsa et Ecopetrol, les pertes fiscales et les enjeux sociaux qu'elle implique pour la Colombie<sup>43</sup>, ainsi que les difficultés



que subissent les populations frontalières du Táchira pour s'approvisionner en sont les éléments principaux.

- 23 Lorsqu'en 2004, le Venezuela proposa une solution politique, la question transfrontalière de la contrebande de carburants se transforma alors en véritable enjeu national pour chacun des deux pays. En outre, il apparut clairement aux deux gouvernements que des actions indépendantes ne permettraient pas de trouver un véritable remède à cette situation. C'est à partir de cette même année que les autorités gouvernementales de chaque pays mirent en avant cet enjeu dans l'agenda binational et apportèrent alors, à la fois au niveau extérieur (bilatéral) et au niveau intérieur, des réponses parfois contradictoires. Malgré la dimension binationale de ce problème, les acteurs frontaliers sont directement concernés par la mise en place de nouvelles solutions politiques. Pourtant, ni les autorités locales ni le secteur privé ne participent aux négociations bilatérales entre les gouvernements colombien et vénézuélien.

## Les solutions nationales et les accords de coopération binationaux

### Les réponses publiques nationales

- 24 Les premiers efforts pour résoudre ce problème émanent de la Colombie en août 2002, lorsque le président Uribe annonça aux autorités de Cúcuta la mise en place d'un programme de réglementation du commerce transfrontalier de carburants, tout en soulignant la dimension sociale de cette initiative. Le Ministère des Mines, en collaboration avec Ecopetrol et plusieurs instances gouvernementales<sup>44</sup> lance, un an plus tard, une stratégie globale contre la contrebande de carburants, destinée à attaquer le problème sur plusieurs fronts. Sont envisagés le durcissement des peines pour les réseaux de trafiquants, ainsi que des actions de contrôle et de répression à la frontière, visant l'importation de carburants en provenance du Venezuela. De plus, le programme du gouvernement comprend aussi un volet de reconversion socioprofessionnelle et la constitution de données statistiques fiables sur la contrebande de pétrole. Il prévoit enfin, des changements concernant la légalisation du commerce informel<sup>45</sup> : le ravitaillement des stations service du Norte de Santander par les carburants vénézuéliens issus du Táchira par les *pimpineros* n'est autorisé que dans le cas où ils sont stockés dans une centrale de distribution. La mise en place du programme social est assurée par le gouvernement local entre 2005 et 2009 et la police renforce sa présence avec l'arrivée de soixante hommes censés contrôler l'entrée des carburants aux points névralgiques.
- 25 Pourtant, ces nouvelles mesures, pensées pour résoudre le problème national de la Colombie, vont à l'encontre des intérêts du Venezuela car elles favorisent indirectement une forme de commerce que Caracas considère comme illégale. C'est pourquoi en 2006, le gouvernement colombien est obligé de réviser sa politique, à la demande de son voisin, dans le cadre de négociations bilatérales.
- 26 Au Venezuela, en vue de réduire la fuite des carburants, le gouvernement s'attache à augmenter les forces de police sur la ligne frontalière, dès 2006, notamment avec le plan « *Combustible Soberano* ». Le gouvernement, par l'intermédiaire de Pdvsa, cherche en effet à réduire la consommation des carburants dans l'état de Táchira en limitant l'achat de carburant à un dollar par véhicule. Par la suite, Caracas met en place une autre mesure

qui consiste à enregistrer les plaques d'immatriculation des véhicules achetant des carburants dans les municipalités frontalières afin d'éviter qu'ils ne fassent le plein de carburant plus d'une fois par jour. Un an plus tard, constatant l'échec de ces mesures, le gouvernement envoie directement des fonctionnaires de Caracas chargés de contrôler la vente de carburant dans les stations frontalières déjà surveillées par les forces militaires. En outre, à la fin de l'année 2010, l'Assemblée Nationale du Venezuela adopte la loi sur la contrebande qui punit sévèrement les cas de sortie de carburant du pays<sup>46</sup>.

## L'accord binational, dernière tentative d'action

- 27 L'évolution de ce sujet au sein de l'agenda bilatéral porte ses fruits malgré les tensions diplomatiques liées à la volonté du Venezuela de quitter la Communauté Andine trente-trois ans après son adhésion. Lors du premier Sommet sud-américain énergétique, en avril 2007, un accord fut signé pour que la vente de carburant vénézuélien aux populations colombiennes frontalières se fasse à un prix plus bas que celui du marché colombien. Cet accord bilatéral est conclu par l'intermédiaire des deux ministères des affaires étrangères et des compagnies pétrolières de chaque pays, Pdvsa et Ecopetrol. Les deux gouvernements établissent un système de distribution de carburant et définissent les procédures nécessaires au transport transfrontalier du carburant. Son entrée en vigueur aura des effets importants sur la contrebande, qui passe de 13 000 barils par jour en 2007 à 10 000 en 2008 en Colombie<sup>47</sup> et ce, malgré l'octroi par Pdvsa à Ecopetrol de 2,3 millions de gallons par mois de carburant pour le département colombien du Norte de Santander (alors même que sa demande s'élevait à 13 millions de gallons)<sup>48</sup>.
- 28 Faute de volonté politique, l'accord de coopération binationale signé en 2007 n'est pas renouvelé et il expire en 2009. Il représentait la première tentative de ce genre entre les deux pays. Il avait toutefois peu de chance d'être renouvelé dans une période de tension entre les présidents Uribe et Chávez. Le président vénézuélien avait effectivement déclaré qu'il voulait geler les relations avec la Colombie en raison des négociations entre Bogotá et Washington sur le transfert de la base militaire américaine de Manta (Equateur) en Colombie, un projet perçu comme une tentative de déstabilisation du régime vénézuélien. Pourtant, même dans ces conditions politiques difficiles, et bien qu'il représentât une solution minimale à ce sujet délicat et complexe, l'accord sur la contrebande des carburants avait montré qu'une politique de coopération bilatérale était nécessaire à l'obtention de résultats probants.
- 29 Depuis l'arrivée au pouvoir de Juan Manuel Santos en Colombie (août 2010), les deux pays sont entrés dans une nouvelle période de coopération et l'accord a été renouvelé à Caracas, lors d'une réunion présidentielle en novembre<sup>49</sup>. La reprise se matérialisa cinq mois après<sup>50</sup> et le volume d'exportation de carburant à bas prix a augmenté dans tous les départements frontaliers, ce qui confirme l'intérêt des deux pays pour cette problématique<sup>51</sup>. Cet enjeu fait désormais partie intégrante de l'agenda systémique bilatéral entre la Colombie et le Venezuela mais sa continuité dépendra de la stabilité des rapports entre ces deux voisins sud-américains.

## Conclusion

- 30 La mise en agenda de cet enjeu transfrontalier a été un processus long et difficile. Il a fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités nationales de chaque pays,

avant de devenir un enjeu exigeant une solution bilatérale. Les gouvernements se sont penchés sur la définition du problème et sa résolution, avec le soutien des sociétés pétrolières des deux pays. Au début des années 2000, cette question ne réunissait pas les conditions nécessaires pour entrer dans le système formel de décision politique<sup>52</sup>. Cette lente évolution du problème pour devenir un principe d'action publique encadré par les accords bilatéraux énergétiques de 2007, montre bien qu'il ne constituait pas un objet de solution politique (Bachrach et Baratz : 1968) dans la mesure où il n'était pas un sujet primordial à traiter par les deux gouvernements. Il était également trop tôt pour qu'il émerge en tant qu'enjeu bilatéral pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il était nécessaire de mettre en place un cadre de coopération énergétique binational favorable aux négociations. Ceci était difficile à trouver dans une période d'instabilité due à la complexité des relations entre Uribe et Chávez. Par ailleurs, il fallait que le sujet soit perçu par les deux gouvernements comme une problématique touchant les deux dimensions étudiées : l'une, sécuritaire, et une l'autre, économique, pour pouvoir devenir un enjeu dans l'agenda des deux pays.

- 31 Lagroye (2007) ainsi que Cobb et Elders (1983) soulignent l'importance que prend la réunion de certaines conditions pour qu'un problème puisse devenir l'objet d'attention et de solutions publiques. Dans le cas présenté ici, il a fallu que les deux gouvernements attendent un moment de rapprochement et qu'ils se saisissent des intérêts énergétiques dans le cadre de l'intégration sectorielle sud-américaine. Ils se sont penchés de manière entre 2004 et 2007, sur la définition du problème et sa résolution, et c'est grâce à cette dynamique que les agences de ce secteur ont pu entamer des négociations. Ce passage du stade de problématique à celui d'enjeu économique, social et sécuritaire n'a pas été un processus continu ni linéaire. Car il a été, et continue d'être nourri et rythmé par les dynamiques propres à la nature des relations tant à l'échelle local-frontalière que binationale. Il a été conditionné par l'émergence d'un nouveau canal d'information à la disposition des autorités ; autant d'éléments qui les ont amenées à inclure cette question dans l'agenda bilatéral. À l'origine local-frontalier, le problème a pris une dimension où les intérêts nationaux et binationaux se sont conjugués, ce qui a été déterminant pour que les autorités politiques comprennent que l'issue se trouvait dans un accord bilatéral. Cet article, grâce à l'étude d'un cas concret, nous a permis de révéler les conditions et les phases d'évolution que peut suivre une problématique locale-transfrontalière pour devenir un véritable enjeu de l'agenda binational.

Ramírez, Socorro, et Cadenas, José María, *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia – UCV – CAB, 2003, 447 pp.

República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Comisiones Nacionales de Vecindad, I. Comisión colombo-venezolana", Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.

Revue web, Eastwebsites Magazine, Economíavenezolana.com., « *Aumentan Exportaciones Venezolanas de combustibles hacia Colombia* », en, <http://www.eastwebsites.com/aumentan-exportaciones-venezolanas-de-combustibles-hacia-colombia.html#more-18057> [Consulté le 05/11/11 ].

Revue web, Petrofinanzas, « *Venezuela reactivó envío de gasolina a Colombia* » en <http://www.petrofinanzas.com/?p=2072> [Consulté le 05/11/11]

## BIBLIOGRAPHIE

- Acte « Segunda Reunión de la Comisión de Alto Nivel-COBAN- (15/06/06) ».
- Acte 24 du Consejo legislativo del Estado Táchira, Venezuela, 08/04//2008, p. 6-10.
- Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia y el Ministerio de Minas y Energía de la República de Venezuela para el intercambio de información sobre el comercio de carburants, Caracas, 26/10/99.
- Aporrea, Comunicación Popular para el Socialismo del Siglo XXI, « *Paracos mandan en contrabando de combustible* », Venezuela, 22/03/06. <http://www.aporrea.org/actualidad/n74976.html> [Consulté le 22/07/10]
- Bachrach, Peter, et Baratz, Morton, « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework » , *American Political Science Review*, vol. 57, No. 3, sept., 1963 p. 632-642.
- Breeman, Gérard et al, « Comparer les agendas gouvernementaux : les discours du trône aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Danemark et en Espagne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 16, n° 3, 2009.
- Cardozo, Elsa, *La Agenda de Seguridad Venezuela-Colombia en el Contexto de la Subregión andina y Brasil (2000-2005)*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), 2006.
- Cobb, Roger et Elder Charles, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983.
- Colomine, Feijoo, et Hernández, Luis, Los Desafíos de la Seguridad Transfronteriza, perspectivas de los acuerdos de seguridad en el norte de América del Sur, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), marzo de 2008, Caracas, en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05566.pdf> [Consulté le 01/10/10]
- Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos-COPIAF- « Reunión Binacional Venezuela-Colombia, Palacio de San Carlos, Bogotá, 07/05/2007.
- Dirección Nacional de Estupefacientes, Observatorio de drogas de Colombia, « *Acciones y Resultados* », 2003, Bogotá. <http://www.dne.gov.co/?idcategoria=834> [Consulté le 04/11/10]
- Fendipetróleo, 30 Congreso Nacional de Distribuidores de Carburantes y Recursos Energéticos, Comunicado de Prensa de Fendipetróleos, 3 juin 2010. [http://www.fendipetroleo.com/web\\_fendipetroleo/pdf/contrabando\\_provoca\\_cierre\\_eds.pdf](http://www.fendipetroleo.com/web_fendipetroleo/pdf/contrabando_provoca_cierre_eds.pdf) [Consulté le 13/02/11]
- Foucault, M., et Irondele, B., « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique » *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16 : n° 3, 2009, p. 465-483.
- Garud., P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique* (Paris), vol. 40, 1990, p. 17-41.
- Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno-SIGOB- Programa : Disminución del contrabando de carburant <http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=706>. [Consulté le 03/11/10]

Instituto Nacional de Estadística (INE), « Consumo de productos refinados del petróleo según entidad federal 2001-2006 », [http://www.ine.gov.ve/aspectosambientales/aspectosambientales/ambien\\_PetEnergia\\_2.htm](http://www.ine.gov.ve/aspectosambientales/aspectosambientales/ambien_PetEnergia_2.htm) [Consulté le 25/10/10]

Jones, Bryan, et Baumgartner Frank, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

Journal El Espectador, « Táchira en manos de las Mafias », 17/11/09, <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso172733-tachira-manos-de-mafias> [Consulté le 10/10/10]

Journal El Espectador, « Venezuela reanudará suministro de gasolina a Colombia en diciembre » en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-237133-venezuela-reanudara-suministro-de-gasolina-colombia-diciembre> [Consulté le 05/11/11]

Journal La Crónica de Hoy, México, « Las pimpinas, el nuevo negocio de contrabando en Venezuela », 28/03/10 [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=351506](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=351506) [Consulté le 01/07/10]

Ley sobre el delito de contrabando, Gaceta Oficial de Venezuela 6017 extraordinario du 30/12/10.

Lagroye, Jacques, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 3<sup>e</sup>.edition, 1997.

Lagroye, Jacques, François, Bastian, et Sawicki, Frédéric, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 5<sup>e</sup>. édition, 2006.

Lanzetta, Mónica, *Agenda de Largo Plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*, Bogotá, TM Editores, 1997.

Marulanda, Camilo. Vice-président de l'approvisionnement et du marketing d'Ecopetrol, entretien avec l'auteur, 31/03/11 [voie électronique].

Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2004-2005, « Declaración El Tablazo », état Zulia, (El Tablazo, 14/07/04), [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Memorias %20al %20Congreso %202004-2005.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Memorias%20al%20Congreso%202004-2005.pdf) [Consulté le 13/02/11]

Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2004-2005, Réunion « Encuentro de los señores presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Colombia (Cartagena, 09/11/04) » [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Memorias %20al %20Congreso %202004-2005.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Memorias%20al%20Congreso%202004-2005.pdf) [Consulté le 13/02/11]

Ministerio de Minas y Energía. Decretos 2337/2338/2339/2340 (julio 23 de 2004), Diario Oficial No. 45.622, Bogotá, Impenta Nacional de Colombia, 27/07/04 <http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.nivel> [Consulté le 04/11/10]

Ministerio de Planificación y Desarrollo, *Grandes líneas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación venezolana 2001-2007* sur <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/plan.htm> [Consulté le 30/07/10]

Offerlé, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

Programa Venezolano en Educación, « Los pimpineros bloquearon otra vez la frontera » en <http://www.derechos.org.ve/2010/11/30/los-pimpineros-bloquearon-otra-vez-la-frontera/> [Consulté le 05/01/12]

Putnam, Robert, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games » *International Organization*, vol. 42, No. 3., Summer, 1988, pp. 427-460.

Ramírez, Socorro, et Cadenas José, *Colombia Venezuela, Agenda Común para el siglo XXI*, Bogotá, TM Editores, 1999.

SIGOB, Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno, <http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=706>. [Consulté le 03/11/10]

Smith, Martin, *Pressure, Power and Policy. State autonomy and Policy networks in Britain and the United States*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

Soberanía.info, « Ministro de Minas confirmó contrabando de hidrocarburos », [http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_710.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_710.htm) [Consulté le 03/11/10]

Teulon, Frédéric, *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, Paris, PUF, 3<sup>es</sup> édition, 1999.

Velasco, Luis Fernando, « Debate a los precios de los combustibles en Colombia » blog, [http://www.luisfernandovelasco.com/PDF/Debate %20Gasolina.pdf](http://www.luisfernandovelasco.com/PDF/Debate%20Gasolina.pdf) [Consulté le 11 mars 2011]

## NOTES

1. Le terme « mise en agenda » est la traduction de l'expression anglaise « agenda setting » couramment utilisée dans le domaine des sciences politiques en France.
2. En français le terme *enjeu* est très riche, il est adjectivant dans la mesure où, il fait référence à trois aspects. *Primo*, l'enjeu est ce que l'on risque, ce que l'on peut gagner ou perdre ; *secundo*, il peut aussi concerner les ressources que les acteurs utilisent pour atteindre leurs objectifs ; *tertio*, il évoque aussi la perception de ses priorités par le gouvernement, ce qui revient à déterminer la hiérarchie des sujets de l'agenda politique, c'est-à-dire la priorité attribuée à certains thèmes par rapport à d'autres. Ces aspects ont été développés par Garud : 1990. En anglais, le terme *issue* fait référence à une question faisant déjà partie de l'agenda politique tandis que le terme *problem* désigne une thématique qui peut devenir un enjeu. En espagnol, on utilise les termes *tema* ou *asunto* de manière générale.
3. Cobb et Elder 1983 : 85.
4. L'usage du terme binational mérite d'être précisé. Peu fréquent en français, il recouvre communément le sens d'une double identité nationale concernant une unité définie (territoire, personne morale, etc.). Dans cet article, nous lui accordons une signification particulière : rapporté à une action, il qualifie le caractère *conjoint* du processus mené par deux parties distinctes. Une politique nationale concerne exclusivement l'Etat considéré, les limites de la problématique sont celles des frontières administratives. Une politique bilatérale au sujet d'une problématique suppose que les deux parties traitent parallèlement la même question de part et d'autre de la frontière. Le qualificatif « binational » enfin, s'applique à un degré supérieur : il suppose la coopération des deux parties -ici deux États- en vue de mener une politique commune. Voir au sujet de bilatérale et multilatérale le dictionnaire de Teulon : 1999
5. En 1987, deux navires de guerre se sont retrouvés dans le Golfe du Venezuela, dans des eaux marines dont la territorialité n'était pas clairement définie, et ont failli entrer en conflit.
6. Libro Amarillo 1989 : 534-535.
7. Lagroye 1997 : 459.
8. Cobb et Elder 1983.
9. Ibid. p. 14.
10. Bachrach et Baratz 1963.
11. Ibid.
12. Voir par exemple, Offerlé 1994 ; Smith 1993 ; Lagroye 2006.
13. Lagroye 1997 : 451.
14. Jones et Baumgartner 2005 : 209.
15. Le Venezuela est un État dont la division administrative est fédérale tandis que la Colombie est divisée en départements.
16. Cardozo 2006 : 53.
17. Ibid. p. 64.

18. Les prix des carburants en Colombie sont calculés en fonction des prix d'exportation du Golfe du Mexique. A cela s'ajoute les taxes appliquées sur les prix de ces produits dont 35 % correspondent aux impôts locaux ou nationaux. Pour sa part le Venezuela, possède non seulement 6,72 % des réserves mondiales de pétrole, mais applique au prix de vente des carburants une politique nationaliste grâce à laquelle Pdvsa, l'industrie pétrolière vénézuélienne entièrement nationalisée depuis 1975, subventionne largement le prix des carburants vendus aux consommateurs.

19. Voir : Programa Venezolano en Educación, « Los pimpineros bloquearon otra vez la frontera » en <http://www.derechos.org.ve/2010/11/30/los-pimpineros-bloquearon-otra-vez-la-frontera/> [Consulté le 05/01/12]

20. À titre indicatif, en 2011, un gallon d'essence (3,875 litres) a une valeur moyenne de 1,79 d'euros du côté colombien, alors que de l'autre côté du pont international Simón Bolívar, le même gallon coûte 0,20 centimes d'euros au Venezuela.

21. Les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC ) sont le principal mouvement de guérilla colombien de tendance marxiste-léniniste né en 1964. L'Armée de libération nationale ( ELN ) est née en 1965, inspirée par la révolution cubaine. Les paramilitaires sont des groupes d'extrême droite créés dans les années 1980 pour combattre la guérilla imposant la terreur, les assassinats massifs, les disparitions pour le control territorial.

22. En effet, on y trouve des zones de culture, de production et transport de cocaïne, et un accès au marché noir des armes et des explosifs.

23. Acte 24 du Conseil législatif de l'Etat de Táchira : 2008.

24. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la información, « El contrabando de gasolina es un asunto binacional » Voir : <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=4&t=10868> [Consulté le 07/07/10].

25. Observatorio de drogas de Colombia, Acciones y Resultados : 127.

26. Grandes lignes du *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007* [Consulté le 30/07/10 ] sur <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/plan.htm>

27. República de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores : 1994.

28. Cobb et Elder 1983 : 14.

29. Lagroye et al soulignent que « l'inscription d'une question sur l'agenda institutionnel est affaire de « circonstances » c'est-à-dire le plus souvent d'un rapport de force social et politique » (Lagroye et al 2011 : 528).

30. Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia y el Ministerio de Minas y Energía de la República de Venezuela para el intercambio de información sobre el comercio de combustibles : 1999.

31. Lagroye 1997 : 453.

32. Ramírez et Cadenas 2003 : 209.

33. Déclaration d'El Tablazo, état de Zulia, juillet 2004.

34. Acte 24 du Conseil législatif de l'Etat de Táchira : 9.

35. Encuentro de los señores presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Colombia : noviembre 2004 ; Segunda Reunión de la Comisión de Alto Nivel (COBAN) Libro Amarillo, República Bolivariana de Venezuela 2007 : 247 ; Libro Amarillo, República Bolivariana de Venezuela 2008 : 415.

36. SIGOB, Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del gobierno colombiano <http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=706>. [Consulté le 03/11/10 ]

37. Il faut souligner que ces chiffres sont issus de plusieurs sources car au Venezuela les statistiques sont en général considérées comme une propriété et un secret d'Etat. Les données sur la contrebande des carburants sont gérées par les forces armées, d'où leur accès public restreint. Voir : Colomine 2008 ; Instituto Nacional de Estadística (INE) : 2006 ; Soberanía.info : 2004.

38. Colomine : 15.

39. Ce chiffre se calcule sur la base de 15000 barils de pétrole de contrebande entrant par jour (BDK) en Colombie. SIGOB, <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=706> [Consulté le 03/11/10].

40. Ceci ne tient pas compte des coûts de la contrebande sur le secteur privé. Voir Fendipetróleo 2010.

41. La population de l'état du Táchira est de 1,4 million de personnes, et celle de Caracas atteint 4 millions d'habitants.

42. Acte 24 du Conseil législatif de l'Etat de Táchira : 6.

43. Entretien avec Camilo Marulanda, Vice-président de l'approvisionnement et du marketing, le 31/03/11 [voie électronique].

44. Les institutions qui ont participé à ce forum sont le Ministère des Mines, Ecopetrol, le Ministère de l'Intérieur et de la Justice, la Direction des Douanes, le Procureur de la République et le Ministère Public.

45. Le Ministère des Mines colombien a promulgué les décrets 2337/2338/2339/2340 du 23/07/04 qui réglementent le stockage et la distribution de carburant vénézuélien dans les départements frontaliers avec ce pays.

46. Ley sobre el delito de contrabando, Gaceta Oficial de Venezuela 6017 : 2010.

47. SIGOB, [Consulté le 03/11/10].

48. Voir : « Contrabando de gasolina aumenta a casi 13 millones de galones en Táchira » en <http://economia.noticias24.com/noticia/7510/contrabando-de-gasolina-aumentara-a-casi-13-millones-de-galones-en-tachira/> [Consulté le 04/11/10]

49. Voir : « Venezuela reanudará suministro de gasolina a Colombia en diciembre » en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-237133-venezuela-reanudara-suministro-de-gasolina-colombia-diciembre> [Consulté le 05/11/11]

50. Voir : « Venezuela reactivó envío de gasolina a Colombia » en <http://www.petrofinanzas.com/?p=2072> [Consulté le 05/11/11]

51. Voir : « Aumentan Exportaciones Venezolanas de combustibles hacia Colombia », en Eastside Magazine, Economíavenezolana.com, <http://www.eastwebsiteside.com/aumentan-exportaciones-venezolanas-de-combustibles-hacia-colombia.html#more-18057> [Consulté le 05/11/11].

52. Lagroye, 1997 : 462.

## RÉSUMÉS

Cet article propose d'appréhender le processus d'inscription de la question de la contrebande transfrontalière de carburants dans l'agenda d'intégration binational entre la Colombie et le Venezuela. Peu de travaux s'intéressent à ce sujet qui est habituellement abordé dans une perspective de politique intérieure et non pas extérieure. Notre étude s'inscrit dans le cadre théorique de la « mise en agenda » traitée par Cobb et Elders (1983) et des travaux de Jones et Baumgartner (2005) sur l'évolution de l'agenda politique après l'introduction de nouveaux enjeux. Elle vise à comprendre la manière dont la contrebande de carburants trouve une place dans l'agenda d'intégration énergétique bilatéral et devient un enjeu de coopération entre les deux pays. Les effets économiques de la contrebande ainsi que ses conséquences sur la sécurité de la frontière ont été des facteurs déterminants dans la signature d'un accord entre les deux



pays. Les agences énergétiques de Colombie et du Venezuela ont été les acteurs privilégiés du processus d'inscription du problème dans l'agenda d'intégration entre les deux pays.

This article analyzes the gradual inclusion of the illegal oil trade in the binational integration agenda between Venezuela and Colombia. Few scholars have focused on this question, which is generally examined through the prism of domestic –not foreign– policy. This study borrows from Cobb and Elders' (1983) agenda setting theory and its development by Jones and Baumgartner (2005) on the evolution of political agendas following the incorporation of new issues. The purpose is to understand the ways in which illegal oil trade found its place in the bilateral energy integration agenda and became the subject of cooperation between Venezuela and Colombia. The economic effects of this illegal traffic along with its consequences on border security were crucial factors in the signing of a bilateral agreement. The energy agencies of Venezuela and Colombia were leading actors in this process and played a great role in the agenda setting process.

El artículo identifica el proceso a través del cual la problemática transfronteriza del contrabando de combustibles entre Colombia y Venezuela se inserta en la agenda de integración binacional y logra convertirse en un tema público sustantivo. Existen pocos trabajos que traten este sujeto en una perspectiva de política interna y no externa. Nos basamos en la perspectiva teórica desarrollada por Cobb y Elders (1983) sobre la manera como un asunto arriba a la agenda pública, y en el desarrollo posterior de Jones y Baumgartner (2005) en cuanto a su evolución a través de la intrusión de nuevas temáticas que transforman la percepción de las autoridades políticas sobre un tema. Buscamos entender cómo este problema llega a formar parte de la agenda de integración energética binacional y luego se suscribe una solución basada en la cooperación. Las agencias de energía de Colombia y Venezuela fueron los actores privilegiados de este proceso, interviniendo directamente en la inserción del problema en la agenda y en las negociaciones que permitieron llegar a una solución. Los efectos económicos que generaba esta actividad a escala nacional y el aspecto securitario que implicó su evolución a escala fronteriza, fueron determinantes para llegar a un acuerdo.

## INDEX

**Mots-clés :** Colombie, contrebande, frontière, intégration, mise en agenda, sécurité frontalière, Venezuela

**Keywords :** agenda setting, border, border security., Colombia, illegal trade

**Palabras claves :** Agenda binacional, Contrabando, Frontera, Inserción en la agenda, Integración, Seguridad fronteriza

## AUTEUR

**AMANDA ANDRADE BENITEZ**

Doctorante à l'EHESS, Paris

École Supérieure du Commerce Extérieur (ESCE)